Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración

Carpeta Nº 3452 de 2003

Versión Taquigráfica N° 2268 de 2003

ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 10 de diciembre de 2003

(Sin corregir)

PRESIDE: Señora Representante Margarita Percovich.

MIEMBROS: Señores Representantes Fernando Araújo, Gustavo Borsari Brenna, Daniel Díaz Maynard, Alejo Fernández Chaves, Felipe Michelini, Jorge Orrico y Diana Saravia Olmos

INVITADOS: Señores, Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Didier Operti; Embajador Pablo Sader, Director General de Asuntos Políticos; doctora Berta Feder; Asesora en Asuntos de Derecho Internacional y José Luis Brunetto, Secretario.

SEÑORA PRESIDENTA (Percovich).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir al señor Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Didier Opertti, al Embajador Pablo Sader, Director General de Asuntos Políticos, a la doctora Berta Feder, Asesora en Asuntos de Derecho Internacional, y al señor José Luis Brunetto, Secretario Personal del señor Ministro.

Hemos convocado al señor Ministerio para considerar el proyecto ya aprobado por el Senado y por el que el Poder Ejecutivo establece procedimientos para la aplicación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Tiene la palabra el señor Canciller.

SEÑOR MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES.- Señora Presidenta, señores Representantes: como ha expresado la señora Presidenta, el proyecto de ley remitido al Parlamento tiene un doble objetivo, que surge de su propio texto.

El primer objetivo es incorporar al Derecho nacional los delitos de competencia de la propia Corte para viabilizar el funcionamiento del mecanismo de la complementariedad, vale decir, para que la propia jurisdicción nacional uruguaya pueda conocer esos delitos y de esta manera reasegurar el funcionamiento de la Corte como un órgano de competencia complementaria.

El segundo objetivo del proyecto es arbitrar mecanismos de cooperación con el fin de hacer posible que las instancias de cooperación -de primer grado, de segundo grado y de tercer grado, como son las relativas a la apertura de la instancia, la prueba y el reconocimiento-, puedan cumplimentarse introduciendo en el orden jurídico uruguayo los ajustes necesarios. El Estatuto de Roma es un Estatuto complejo, extenso, para cuya aplicación los Estados deberán prepararse procesalmente y desde el punto de vista de su política criminal, vale decir, mediante la tipificación de los delitos a que se hace referencia.

Esa sería una primera apertura de nuestro comentario.

En segundo término, debemos precisar que el mecanismo empleado en el proyecto sujeto a aprobación de la Cámara de Diputados y en este momento a consideración de esta Comisión, utiliza el procedimiento de la remisión al Estatuto en cuanto a la tipificación de los delitos, lo que en el Derecho se ha llamado incorporación por referencia; en lugar de hacerse una tipificación autónoma de los delitos, se ha optado por registrar la tipología aprobada por el propio Estatuto.

Sin duda, se plantearon dos opciones, dos posibilidades. Una de ellas era retipificar o volver a tipificar estos delitos, y otra era hacer una remisión.

El Poder Ejecutivo se inclinó, tras un examen de nivel técnico, por la segunda opción, en el entendido de que se estaba recogiendo una suerte de sedimento jurídico del Derecho Penal Internacional, muy sólido, muy fuerte, que se había expresado en ese gran consenso, o al menos grandes mayorías, que obtuvo en el acto de su firma la Convención de Roma. De ahí que se utilizara el mecanismo de la incorporación mediante remisión.

En tercer lugar -estoy en presencia de personas todas ellas familiarizadas con el Derecho Penal, particularmente con el Derecho Procesal Penal y con todo lo que constituye este herramental jurídico de cooperación, por lo que alguna de las cosas que pueda decir o aportar en este momento no constituyen en modo alguno una novedad, ni pretenden serlo-, debe tenerse presente que la finalidad de esta ley -a la hora de tomar una decisión el objetivo es fundamental- es implementar el Estatuto de la Corte Penal Internacional y hacer viable su funcionamiento.

El día viernes de la semana anterior tuve oportunidad de mantener una entrevista con el Fiscal de la Corte Penal -creo que alguno de ustedes también se han visto con él-, doctor Moreno Ocampo. Conversando sobre alguno de los aspectos vinculados a las dificultades que tiene la puesta en funcionamiento de la Corte, nos señalaba el doctor Moreno Ocampo -lo recibimos conjuntamente con el Embajador Sader- que el supuesto de funcionamiento de esta Corte es la cooperación de los Estados. Sería prácticamente imposible -él lo subrayaba- que esta Corte llegara a funcionar de manera positiva si los Estados parte no establecieran algún tipo de lenguaje y de práctica de cooperación, cosa con la que coincidimos.

Yo había tenido alguna perspectiva -como seguramente alguno de los colegas aquí presentes- respecto de las dificultades con que tropezaron los Tribunales Especiales creados con motivo de la guerra de Ruanda y de Yugoeslavia. Una de las grandes dificultades que se había presentado allí -lo recordábamos al venir para aquí- era el encarcelamiento, la prisión y custodia de las personas sometidas a los Tribunales Especiales, porque cuando se trata de número de personas extremadamente importantes, en muchos casos, de no producirse una cooperación presta de los países de los Estados parte, eso se vería tremendamente dificultado.

En el caso de la ley uruguaya, de la ley nacional o de la ley sometida a la aprobación del Parlamento uruguayo, hay una disposición que contempla la prestación de la cooperación -creo que en el artículo 103-, y que habilita a que este tipo de cooperación en el caso uruguayo se preste con relación a los ciudadanos naturales o legales uruguayos. Quiere decir que si fueran sujetos incriminados en la Corte Penal Internacional, las autoridades uruguayas deberían proceder a su encarcelamiento, su detención y custodia en territorio uruguayo, sin perjuicio de que el procesamiento se cumpliera ante la Corte con sede en La Haya. Esta es una forma efectiva de cooperación que ha estado en el objeto y en el espíritu de la Convención.

Otro elemento que quería poner de relieve en esta instancia ante la Comisión, es que cuando elaboramos el proyecto de ley y lo remitimos al Parlamento tuvimos presente no solo el Estatuto, sino también los elementos aportados a posteriori del Estatuto por la Asamblea Especial de la OEA que a esos efectos se convocó y que trabajó sobre los elementos de los crímenes. Siempre se decía que el Estatuto había sido una Convención de tipo abierto en la cual la tipificación de los delitos no estaba completa y había que proceder a

una complementación. Tuvimos en cuenta esa complementación y tuvimos en cuenta también las reglas de procedimiento y de prueba que habían sido aprobadas en la primera Asamblea General de los Estados parte. Quiere decir que cuando el proyecto de ley se envía al Parlamento ya había un recorrido desde el punto de vista de lo que había sido la configuración de una base normativa final y no simplemente la base normativa original del Estatuto de Roma.

En este cuadro de situación, también debemos agregar que la cooperación, como todo principio o norma del moderno Derecho Penal Internacional, tiene algunos límites, algunos alcances acotados que la propia ley también registra y que tiene que ver con la facultad de control de las solicitudes. Vale decir que el Estado requerido, al igual que lo tiene en el terreno de la cooperación bilateral o multilateral conforme a la fuente de la cual dimana el pedido, tiene de conformidad con el propio Estatuto de Roma la facultad de controlar el pedido.

Es evidente que en este caso tuvimos que tomar en cuenta las características de la naturaleza misma de la solicitud y tuvimos que absolver una discusión o un problema que se plantea en la moderna práctica contemporánea de los Estados europeos, fundamentalmente, en lo que tiene que ver con el reconocimiento o no de la autoridad central como una autoridad legitimada para resolver cierto tipo de cuestiones.

Sabrán ustedes que este fenómeno de la autoridad central es relativamente nuevo; aparece por primera vez en una Convención de Naciones Unidas sobre prestaciones alimentarias por los años cincuenta y ya tiene un recorrido, pero se ha acelerado ese recorrido en los últimos veinte años, cuando la autoridad central aparece como un gran instrumento de la cooperación judicial internacional.

En el Uruguay la autoridad central tiene naturaleza administrativa y no tiene naturaleza cuasi jurisdiccional. Ese es un tema que en algún momento habrá que absolver, esto es, si debemos ir o no en el recorrido que ha ido Europa de dar a la autoridad central facultades de resolución cuasi jurisdiccionales para resolver los problemas de trámite, es decir, los temas que hacen a viabilizar o no una solicitud, sin que ello implique entrar en el análisis de mérito final. Es una discusión que está planteada muy fuertemente en Europa con motivo de algunos delitos, en especial los que recaen sobre secuestro de menores, donde las Convenciones europeas, particularmente la de 1980, da a la autoridad central unas competencias que prácticamente la convierten en una magistratura de menores.

Para ello, y por ello, ha habido ciertas reivindicaciones o planteos de competencia por parte de las autoridades jurisdiccionales.

De manera que para concluir esta introducción -porque realmente quisiera escuchar a los señores miembros de la Comisión y saber cuáles son sus inquietudes o preguntas, habida cuenta que este proyecto ya fue aprobado en el Senado y de que nos encontramos en una etapa conclusiva- quisiera decir que además estamos en conocimiento de las observaciones hechas por Amnisty, que están en la página web y son de acceso universal. Por lo tanto, tenemos conocimiento de observaciones que se han hecho en cuanto a que esta ocasión pudo haber sido utilizada también para tipificar otros delitos internacionales o que tienen alcance internacional, tanto los que tienen que ver con el Derecho Internacional Humanitario como los que tienen que ver con algunos delitos específicos como por ejemplo, el tema de armas, el tema del tráfico o el tema de la tortura.

Nosotros queremos decir con toda claridad que tanto la ley que ratificó la Convención como la ley que implementa el Estatuto -que es esta que tenemos en este momento sobre la mesa-, son el resultado de un examen en el cual efectuamos consultas no solo a nivel técnico a la interna del Gobierno, del Poder Ejecutivo, sino también de naturaleza política con legisladores de distintas bancadas en el momento que presentamos el primer proyecto, proyecto que pretendía cumplir los dos objetivos: el de la ratificación y el de la implementación.

Luego, fuimos convencidos -y debo decirlo sin ninguna inhibición- de la conveniencia de separar ambos actos y de alcanzar primero la ratificación -y con ello obtener la condición de socio y participar en los trabajos- y en una segunda instancia -como efectivamente lo hicimos- mandar el proyecto de ley de implementación, sin el cual la Convención se tornaría inaplicable desde el punto de vista operativo.

Por lo tanto, esas fueron las razones, la intención del proyecto. De ahí que en ningún momento nos planteáramos esta suerte de "aggionamiento" aluvional de todas las Convenciones Internacionales de las que

Uruguay es parte y que podrían requerir algún ejercicio de internalización o de tipificación de figuras delictivas. Entiendo que ese es un trabajo extremadamente importante y complejo, que seguramente ocuparía la atención y la consulta de distinguidos juristas nacionales y la consulta de trabajos que se han publicado en el exterior y aquí mismo sobre estos temas, pero que no estaban y no están en el objeto de esta ley.

Reitero que el objeto de esta ley ha sido poner en marcha el Estatuto y con esto introducir al Uruguay en esta corriente de codificación progresiva del Derecho Internacional Penal en particular, y en una participación responsable en un fenómeno en el que sin duda, más allá de los matices y diferencias que podamos tener entre las distintas agrupaciones políticas que conforman nuestro colegiado Parlamento, está claro que hay temas que tienen que ver con la responsabilidad internacional. Y en estos temas de la responsabilidad internacional indudablemente, a nuestro juicio, debemos procurar encontrar algunos entendimientos básicos como es el que registra este proyecto de ley.

Eso es cuanto quisiera decir por el momento, sin perjuicio de ponerme a disposición de la señora Presidenta y de los demás miembros para cualquier tipo de aclaración.

SEÑORA PRESIDENTA.- No sé si los señores Diputados desean hacer consultas.

SEÑOR MICHELINI.- Señora Presidenta: en primer lugar, quiero agradecer la presencia del señor Ministro y de sus asesores para tratar un tema sin duda trascendente, como es el de asesorar a la Cámara de Representantes en la ley que va a reglamentar desde el punto de vista sustantivo el Estatuto de Roma a nivel nacional y desde el punto de vista de los mecanismos de cooperación de la Corte Penal Internacional. Sin duda es un tema complejo y nuevo, y creo que su abordaje tiene algunas dificultades.

Parto de la base de dos premisas básicas: Uruguay no puede legislar sobre este tema en forma permanente; creo que deberá saldar la discusión, sancionar la ley que corresponda y después de un tiempo prudencial podrá eventualmente revisarla. Por lo tanto, asumo que esta instancia es importante. Particularmente, creo que deberíamos tomarnos el tiempo razonable para legislar lo mejor posible.

Me congratulo a su vez de que la Comisión esté convocando a la sociedad civil, al mundo académico y al Ministerio de Relaciones Exteriores para realizar las consultas de rigor.

En segundo término, en temas tan complejos hay que legislar con la mayor claridad posible. En ese sentido, aspiramos a que en definitiva esta ley reglamentaria del Estatuto de la Corte no deba aplicarse nunca en Uruguay en términos sustantivos. Es decir, que no haya dentro de nuestro territorio o cometidos por nuestros nacionales, los crímenes más graves, como los de genocidio, guerra o de lesa humanidad, en el marco del Estatuto de Roma.

Lo cierto es que ocurridos o dada la cooperación con la Corte en estos términos, la no claridad va a generar problemas serios.Tengo algunas dudas en cuanto a los contenidos del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo y aprobado -si no me equivoco- sin modificación alguna por la Cámara de Senadores. A su vez, tengo algunas observaciones desde el punto de vista del estilo o de redacción.

Sin pretender agotar el tema y monopolizar la palabra, voy a tratar de concentrarme en lo que me parece más importante. La técnica escogida por el Poder Ejecutivo es la de referirse tanto a los crímenes como a las conductas directamente vinculados al Estatuto. Esta es una opción legislativa con la que en principio no tengo ninguna dificultad, aunque me parece que podría haber algo intermedio, como tratar de hacer no solo la cita a los artículos sino incorporar directamente los textos del Estatuto. Creo que eso le va a dar claridad. Me gustaría saber si el Ministerio tendría alguna observación si hiciéramos las referencias de los artículos.

No entiendo mucho la diferenciación entre los literales B) y C) del artículo 3.. Lo que sí me genera discusión es el artículo 3.2. Me gustaría que me aclarasen el sentido de este numeral del artículo 3..

En cuanto al artículo 4., la técnica aquí utilizada estrictamente de referencia al artículo 70 del Estatuto genera un problema. En realidad aquí sí aparecen los delitos contra la falta de administración de justicia de la Corte Penal Internacional que claramente deberían darse por el territorio o por la nacionalidad del eventualmente imputado. Este es un elemento de confusión.

En cuanto al artículo 5., quiero saber qué se entiende por los "principios generales del derecho penal consagrados en el derecho nacional". Probablemente, se trata de falta de comprensión de mi parte del Derecho Penal, que no es precisamente una materia que conozca en profundidad.

Eso es lo que quiero señalar en cuanto a la definición sustantiva de la aplicación del Estatuto, y mucho agradecería los comentarios del Ministerio.

En cuanto a la lógica institucional, me gustaría saber por qué se opta por esta lógica del artículo 7. en el sentido de consagrar legalmente la competencia del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, y no se deja abierta esa competencia a una resolución del Consejo de Ministros, o a una instancia que dependerá de la oportunidad.

Por último, quiero formular tres preguntas.

Una refiere a la opción por la opinión consultiva de la Corte sin el Poder Judicial; me refiero al artículo 10. Me gustaría saber cómo se está pensando la visión de la opinión consultiva en la medida que no obliga al Poder Ejecutivo. No me queda claro el efecto de la opinión consultiva, o cómo se está pensando en ello.

Otra duda tiene que ver con la redacción del artículo 12.2, porque en la copia que tengo probablemente haya un problema de redacción; para mí es sumamente confuso.

Finalmente, quisiera saber cómo se está tratando un tema que ha sido de enorme preocupación por mi parte y por la Cámara de Representantes; me refiero al artículo 98 del Estatuto. Me gustaría que se me explicitara lo relacionado a la competencia que se da al Poder Ejecutivo en relación al literal L) del artículo 9.Quisiera saber qué alcance se está pensando en ese sentido.

Sé que todas estas consultas tienen un grado de profundidad y quizás no estén formuladas de la mejor manera. Por lo tanto, relevo de responsabilidad a la visita si se quiere tomar su tiempo para contestar algunas de mis preguntas; es una libertad que ella tiene y que por mi parte concedo. Se trata de temas complejos y a veces es natural que se quiera pensar mejor en ellos para evitar dar una opinión improvisada o no reflexionada. No estamos sometiendo a examen a la visita, ni nada que se le parezca. Son dudas, que tenemos, que creemos razonables.

SEÑORA PRESIDENTA.- El tema es importante -como lo ha señalado el señor Canciller- y creo que la Comisión merece que lo atienda con la trascendencia que el mismo amerita. De todos modos, quiero agregar una sola cosa a lo planteado por el señor Diputado Michelini, que tiene que ver con el último tema que él planteaba.

Ya que el señor Ministro estuvo reunido con el Fiscal Moreno Ocampo, me gustaría saber en qué está la ratificación del país con relación a las inmunidades para el Fiscal.

SEÑOR MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES.- En las preguntas formuladas hay distintos niveles; hay algunas que engloban conceptos, que refieren a criterios generales y hay otras preguntas que refieren a aspectos muy específicos del texto. Naturalmente, como el señor Diputado Michelini lo reconocía, son temas que deberían merecer responsablemente de nuestra parte un examen más detenido.

Un texto tan amplio como este y tan complejo, sobre todo en la medida que pasa a integrar una especie de texto único con el Estatuto en muchos aspectos -en la mayor parte de los aspectos-, hace que el examen original, de por sí difícil, pueda convertirse en segunda instancia en un examen aún más difícil.

Como Poder Ejecutivo -en este momento estoy hablando en representación de él-, lo primero y fundamental es tener claro el objetivo que estamos persiguiendo con esta ley. El objetivo es poner en condiciones al Uruguay de cumplimentar el Estatuto de Roma. Creo que puede haber siempre espacios para un debate técnico en el cual puedan mejorarse o perfeccionarse algunas soluciones. Si bien el ideal, como lo reconocía el señor Diputado Michelini, no es estar permanentemente modificando o revisando las disposiciones, no es menos cierto que no hay una experiencia aún de este tipo de cooperación. Hasta ahora, la única cooperación que hemos tenido ha sido la interetática; esa es la cooperación que hemos tenido como una base de la práctica

de los Estados. No tenemos una práctica de los Estados en materia de cooperación con un órgano jurisdiccional universal.

De manera que creo que en cualquier caso -esta es la primera reflexión que quería hacer en esta instancia- no deberíamos perder de vista que estamos dando un paso hacia delante y que estamos colocando al Estado uruguayo en una situación responsable. El Uruguay es miembro del Grupo de Amigos de la Corte Penal Internacional que se ha constituido en la Haya; venimos participando en él de manera informal, como es la naturaleza del Grupo, pero muy activamente. Inclusive, participamos en la construcción de lo que puede ser la Fiscalía. De manera que nos gustaría contar con este herramental. No oculto que nuestra inquietud está en que esta ley sea aprobada, del mismo modo que lo fue en el Senado, sin que eso cierre el camino hacia otras instancias que pudieren de algún modo revisar algunas de sus normas.

No hay duda de que desde el punto de vista técnico reproducir la referencia -como sugería el señor Diputado Michelini- es una alternativa. Nosotros creímos que siguiendo lo que es de práctica muy frecuente en el Derecho Internacional -particularmente en el Derecho Internacional de la Cooperación-, es decir, remitirnos a las normas, ha sido una opción, como dije al comienzo.

No voy a entrar en el detalle de cuál es la diversidad en el artículo 3., literal B), donde está el punto que hace que uno se refiera a los "crímenes cometidos en el extranjero por funcionarios públicos o militares uruguayos en el desempeño de su cargo", y el literal C), que refiere a los "crímenes cometidos fuera del territorio uruguayo por nacionales uruguayos," -esto quiere decir que ya no serían funcionarios públicos o militares, sino nacionales uruguayos- "siempre que el imputado no haya sido absuelto o condenado en el extranjero o, en este último caso, no haya cumplido la pena". Creo que la diferencia entre ambas disposiciones refiere claramente al sujeto activo del delito.

En cuanto al artículo 3.2, creo que se trata de una figura que es la llamada jurisdicción de urgencia, que la tenemos también consagrada en nuestro Derecho Civil Procesal Internacional. Esta figura fue una iniciativa uruguaya, que me tocó presentar en el año 1979 en ocasión de la Convención sobre Medidas Cautelares; me refiero al artículo 10 de la Convención. En dicha norma, previmos la posibilidad de que se adoptaran medidas de urgencia por parte de una jurisdicción nacional cuando la persona se encuentre en el territorio de la República o en lugares sometidos a su jurisdicción, cuando está bajo sospecha de haber cometido un crimen definido en esta ley. Se trata de una jurisdicción de urgencia, y ese es el objetivo.

En todo caso, me parece que va de la mano con el principio de la complementariedad; vale decir que la propia jurisdicción nacional se ocupe del asunto y naturalmente llegue a ejercerse si luego sobre esa persona no se pide la extradición por el Estado competente o por la Corte. Por lo tanto, es una manera de ejercer efectivamente la jurisdicción penal.

El artículo 4. se remite al artículo 70 del Estatuto, que establece cuáles son los delitos contra la Administración Pública. Nos ha parecido mejor no modificarlo; son delitos contra la Administración Pública que a nuestro juicio aquí aparecen suficientemente definidos.

En cuanto a si los delitos contra la propia Corte Penal Internacional deben tomar como factor de conexión el territorio o nacionalidad del imputado, confieso que en este momento no tengo una respuesta específica. Solo reconozco que el territorio y la nacionalidad son los dos factores de conexión que hacen competente a la Corte. Por lo tanto, creo que cualquiera de los delitos que están en el ámbito de aplicación del Estatuto deben pasar por una de estas dos conexiones. De manera que si no se diere ninguna de ellas no habría competencia. Pero reitero: esta es una respuesta o reacción de carácter general.

La observación hecha por el señor Diputado Michelini respecto a la remisión o referencia en el artículo 5. a los principios generales de Derecho Penal, tiene que ver con un concepto "jus filosófico" desde el punto de vista de lo que es el Derecho Penal patrio, basado en el principio de la tipificación expresa y dentro del marco del Derecho liberal clásico penal. Nos parece que si bien es verdad que debemos tener un fuerte compromiso en la lucha contra los crímenes tipificados en la ley, también es verdad que no podemos dejar de tomar en cuenta los principios de libertad, los principios de garantía del debido proceso y los principios que hacen a "nulla pena sine lege", "nullum crimen sine lege". Son principios generales que están en la dogmática de nuestro Derecho Penal patrio y que no podrían ser resignados en ocasión de esta ley.

La otra observación tiene que ver con la lógica institucional que se ha adoptado, que figura en el artículo 7. Me refiero a reconocer al Ministerio de Relaciones Exteriores la competencia a través de la cual se ejercería la competencia del Poder Ejecutivo. Este fue un tema que pensamos y debatimos mucho entre nosotros, y fuimos decantando las posibilidades. Tomamos en cuenta que en Uruguay no existe Ministerio de Justicia, que el Ministerio de Educación y Cultura tiene solo una Dirección de Justicia y que el Ministerio del Interior -lo sé por experiencia propia- tiene unas competencias referidas más que a la averiguación al control de la autoridad encargada de investigar, prevenir y custodiar y no a lo que es la cooperación internacional.

Estoy dando una opinión que naturalmente tiene alguna dosis de criterio personal, aún cuando en este caso armoniza con el criterio asumido por el Poder Ejecutivo. Lo que caracteriza todo este tipo de situaciones es la internacionalidad. Ahí hay un rasgo dominante en toda esta figura que son estos espacios donde se genera el delito y la incriminación. Es decir, hay un rasgo dominante en la figura, que son estos espacios donde se genera el delito y se genera la incriminación. Nos ha parecido que hay mayor familiaridad con el manejo de estos asuntos por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores que por parte de otras Carteras.

Aquí reaparece un punto que toque muy frugalmente al comienzo: que en un sistema más perfecto, más evolucionado, quizás debiéramos tener una autoridad específica, central, munida de las competencias que aquí se le atribuyen, que son distintas a las de mero trámite o de mera oficina de entrada y salida de exhortos y rogatorias que tiene actualmente la autoridad central o de asistencia o información a la propia autoridad. Aquí hay definiciones que tiene que tomar el Poder Ejecutivo.

La otra alternativa es hacerlo a través del Consejo de Ministros. Ese es un mecanismo pesado. Yo llevo casi nueve años como Ministro y diría que he asistido a muy pocas reuniones del Consejo, y no es porque no haya ido; he asistido a las que he sido convocado. Reitero: es un mecanismo pesado. Quizás, deberíamos pensar si en Uruguay debería tener o no mayor presencia. Yo soy partidario de que la tuviere. Creo que es muy buena cosa que los Ministros se reúnan. La comunicación horizontal en términos de conocimiento e información es sumamente útil para la composición del acto de Gobierno. Pero estas son opiniones personales; no soy político convencional, y por lo tanto tampoco estoy dando aquí una suerte de vademécum acerca de cómo debe funcionar el Gobierno, pero sí creo que podía haberse optado por el Consejo de Ministros. Fue una de las alternativas que nos planteamos. Pero también llegamos a la conclusión de que si para una solicitud de la Corte Penal Internacional es necesario convocar el Consejo de Ministros, probablemente hubiéramos caído en esa suerte de retardo que en materia de Justicia, y sobre todo de Justicia Penal, hubiera podido ser leído como un deseo de configurar una suerte de análisis que escaparía un poco a la naturaleza misma de la solicitud internacional.

Reitero: no pretendo que esta solución sea erigida como la solución final, única o exclusiva, sino que, dentro de la apreciación de la realidad uruguaya, es la que nosotros entendimos que era la más adecuada.

Con respecto al artículo 98 del Estatuto, no voy a reiterar aquí las discusiones a que ha dado lugar esta norma, porque ya son conocidas por todos. A su respecto, hasta el presente hemos mantenido una posición muy clara.

El artículo 98 no inhabilita la suscripción de acuerdos en materia de relacionamiento con la Corte. He buscado cuidadosamente los antecedentes y no he podido encontrar ninguna acta o registro que explique o me dé cuenta de cómo nació este artículo, artículo que nació en Roma; la señora que está presente a mi lado estuvo en Roma pero no pudo saber cómo se originó. Yo también estuve muy brevemente. El embajador Paolillo también estuvo en Roma. Nadie sabe muy bien cómo se originó. Inclusive, eso motivó algún cambio en la numeración del articulado. Aparentemente, habría nacido en las últimas etapas en las cuales, en el Salón Verde -ese que se utiliza en los organismos internacionales, no siempre con éxito, donde un pequeño número de países participa en la configuración final de los instrumentos-; habría nacido, quizás, en los pasillos, tal vez en el Salón Verde, pero no fue un artículo que haya abierto una discusión que ilustre suficientemente sobre los alcances y los objetivos.

De todos modos, una lectura estándar del artículo muestra que una Convención que no admite reservas tiene, en cambio, en el artículo 98, un mecanismo de reformulación y de extensión de las posibilidades de los países de no cooperar con la Comisión bajo determinadas circunstancias.

En la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara hemos señalado en su momento que veníamos estudiando cuidadosamente el tema y que llegado el momento hemos dado una respuesta al Gobierno de los

Estados Unidos. Por lo tanto, con respecto a esta disposición, tenemos algunas ideas en cuanto a cómo puede jugar la norma en un Estado que es parte de la Convención para celebrar un nuevo acuerdo con un Estado no parte de la Convención.

También nos ha parecido necesario tener en cuenta que con los Estados Unidos existe algún tipo de acuerdo anterior, hecho en la época de la postguerra, concretamente en el año 1952, que tiene como objetivo extender una inmunidad de jurisdicción a determinado tipo de funcionarios. Ese acuerdo no ha sido derogado; la Convención de Roma no deroga estas disposiciones, de manera que eso está vigente.

Concretamente, en cuanto a la mención que se hace del artículo donde se refiere a la inmunidad, que es el literal L) del artículo 9. precisamente, sin tener un nuevo acuerdo celebrado al amparo del artículo 98, podría igualmente plantearse una cuestión de inmunidad, por ejemplo, las referidas al Convenio de 1952 y alguien tendría que resolverlas. En ese sentido, hemos establecido esa previsión. Como quien extiende la inmunidad es el Poder Ejecutivo -porque la inmunidad es un tratamiento entre Estados-, cabe al Estado decir si está amparado o no por la inmunidad. Esa es la razón y ese es el sentido de la disposición.

Por último, con respecto al acuerdo de privilegios e inmunidades de la Corte Penal, de acuerdo con la información que tenemos y que seguramente también obra en poder de los señores Diputados, esta Convención tiene cuarenta y un signatarios y tres Estados parte. O sea, todavía está en un proceso muy inicial. Nosotros lo estamos estudiando. No me fue planteado como una cuestión decisiva para el funcionamiento de la Corte.

Contesto con esto algo que refería la señora Presidenta al mencionar nuestro encuentro con el Fiscal Moreno Ocampo. Y, por consiguiente, no es un tema que esté fuera de nuestra consideración pero en el estado actual de situación diría que está bajo estudio y que no existe ninguna oposición especial ni aceleración especial en cuanto a su ratificación. Naturalmente, los pasos son ratificar la Convención, aprobar la ley de implementación y seguir examinando la instalación de la Fiscalía y sus procedimientos internos de gestión.

Creemos que allí debe haber juristas uruguayos -y así lo expresamos como inquietud al Fiscal- como Estado parte y como Estado interesado en participar en estos trabajos. Uruguay tiene una fuerte vocación internacionalista y, por lo tanto, nos parece razonable que el pensamiento jurídico uruguayo también esté reflejado en estos mecanismos que la comunidad internacional está echando a andar.

Esto es cuanto quería decir por ahora.

SEÑOR MICHELINI.- Agradezco el esfuerzo del señor Ministro por dar, sino en todas en la gran mayoría de las observaciones, un abordaje preliminar a efectos de dar un sentido a la reunión. Sugiero -por supuesto, es voluntad del señor Ministro hacerlo o no- que se relea la versión taquigráfica a efectos de encontrar algún aspecto o alguna opinión que nos permita tener todos los elementos, porque esto no es objeto de un debate.

Yo tengo opinión fundada sobre algunos de los temas, pero creo que el objeto de esta reunión no es exponerla. Hecha esta aclaración, termino con un pedido que aspiro a que el señor Ministro tenga a bien cumplir.

Quisiera que ofreciera a la Comisión la respuesta que dio al Gobierno de Estados Unidos en relación al artículo 98 del Estatuto, a efectos de poder entender...

SEÑOR MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES.- La respuesta fue verbal. Son actos del ejercicio diplomático político; no son actos notariales de carácter formal. Son negociaciones, son intercambios, son encuentros. Las respuestas se generan en ese diálogo, y eso abre o cierra alternativas de negociación. Quiere decir que nosotros no hemos propuesto al Gobierno americano ninguna fórmula sobre el artículo 98 del Estatuto en cuanto a celebrar un acuerdo; simplemente hemos dicho que en los términos en que estaba planteada su inquietud no era posible absolverla, sin que esto cierre a cal y canto las posibilidades de examen de la cuestión. Pero eso forma parte de nuestro quehacer diplomático político y más que esto no puedo informar a la Comisión.

No olvidemos que a consecuencia de esta respuesta nos cortaron la ayuda militar. Lo digo a efectos de patentizar cuál fue el tenor de nuestra respuesta.

SEÑOR MICHELINI.- Hemos denunciado fuertemente dentro y fuera de fronteras la actitud de extorsión del Gobierno de los Estados Unidos de América en relación al artículo 98 del Estatuto y la Cámara de Representantes acompañó una minuta de comunicación realizando esta denuncia. Yo pensé que había existido una respuesta escrita; el señor Ministro ha aclarado que fue verbal.

Toda la tarea y la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores es objeto de control del Poder Legislativo. Naturalmente, entendemos los usos y costumbres del mundo diplomático, al cual no pertenecemos. Una respuesta verbal es una respuesta al fin y es la que se circunscribe a la que ha expresado el señor Ministro en esta Comisión. Yo pensé que había existido una respuesta escrita y quería conocerla.

Reitero que no voy a establecer mis opiniones sobre algunos artículos de este proyecto de ley. Sugiero que el Ministerio revise la versión taquigráfica para ver si nos puede aportar algún elemento que nos permita abundar más en el tema.

En lo personal, con respecto al artículo 98 del Estatuto seguiré atentamente los avatares de este fenómeno de lo que ha sido la política exterior de los Estados Unidos de América, que ha sido terriblemente contraria al Derecho Internacional.

SEÑOR MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES.- Es bueno recordar -porque esto vale aquí y en cualquier país del mundo- que no siempre el lenguaje de la relación internacional es un lenguaje formal. Esto me hace acordar mucho a las negociaciones que mantenía en el ejercicio profesional, cuando hacía o recibía la visita del colega contrario y conversaba con él. Puede ser que esté un poco oxidado como abogado -no creo que tanto y tengo ánimo de retornar, de manera que si hay óxido tendré que removerlo-, pero esas conversaciones basadas en el principio de la buena fe y en el "fair play" hacen a la esencia de la práctica profesional, y también hay una ética diplomática que debemos practicar todos, tirios y troyanos.

El día en que a la salida de una reunión de consulta entre gobiernos o representantes de gobiernos sintamos que tenemos que convertir en hacer motivo de opinión pública lo que aún está en proceso, habremos roto una regla de oro de la negociación que es, precisamente, la posibilidad de ir avanzando en ella o no, pero en definitiva preservándola como un reducto muy significativo. Esto no tiene nada que ver con la transparencia; absolutamente nada que ver. La transparencia es la transparencia de los resultados, de los actos finales, de la conducta final. Los procedimientos tienen el recato propio de su naturaleza y es muy normal que en este tipo de cosas los países envíen a sus embajadores o representantes y que estos planteen verbalmente una cuestión, y con ello abran un diálogo en el cual participamos.

De esas reuniones no se levanta acta, no se registra de manera documentaria y la respuesta queda incluida en la reacción positiva o negativa a la proposición. Cuando es positiva se trasunta en un documento, si es del caso, en una nota, en un intercambio de notas reversales, en un memorándum de entendimiento, en un acuerdo ejecutivo o en un convenio sujeto a ratificación si ese fuere su nivel. Pero lo que está claro es que en esas instancias se reciben sugerencias o proposiciones, se examinan y se contestan en el mismo formato simétrico en que son presentadas. Cuando son presentadas verbalmente se responden de la misma manera.

Digo esto porque seguramente tenemos documentos de trabajo, y muchos. Yo he trabajado siempre asistido por los servicios del Ministerio en este tema; nunca lo he hecho solo sino acompañado por la doctora Feder, por el doctor Puceiro y por los Directores de Asuntos Políticos que sucesivamente se han ocupado del tema. Quiere decir que esta es una acción de conjunto del Servicio. Reitero que no hemos enviado ninguna nota específica del Gobierno americano diciendo: "Rechazamos vuestra propuesta", etcétera. Eso ha surgido de nuestros encuentros y de nuestra comunicación pública, que en forma conclusiva y clara fue expresada en su momento.

Sabemos el alto grado de sensibilidad que tiene este tema e, inclusive, que los Estados Unidos han realizado este tipo de gestión con otros países y que han tenido otro tipo de resultados. El Director Sader me aclara que hay setenta convenios, lo que demuestra que este es un tema vivo, que no está muerto, y considerándolo tal tenemos una actitud de expectativa vigilante. Reitero que nunca hemos dado el tema por totalmente

clausurado o cerrado en orden a determinar los niveles en que podríamos establecer un compromiso de la estatura del Tratado internacional bilateral de 1952 entre Estados Unidos y Uruguay.

SEÑOR MICHELINI.- Agradecí la visita del señor Ministro no en el marco de un examen ni de una interpelación.

En cuanto al artículo 98 del Estatuto lo circunscribí al proyecto de ley que estamos tratando. Me importaba saber la opinión del actual titular de la Cartera de Relaciones Exteriores, a efectos de comprender mejor el sentido del literal L) del artículo 9. Interpreté equivocadamente que había una respuesta escrita sobre el artículo 98 del Estatuto en relación a la presión brutal que ha hecho Estados Unidos de América. No pretendo decir al señor Ministro ni al equipo de la Cancillería cómo hacer su trabajo. Imagino que tiene una serie de elementos que no estoy evaluando ahora y tampoco estoy diciendo que están haciendo nada oscuro o falto de transparencia. Si así pensara, promovería otros mecanismos parlamentarios, porque creo que la política exterior de nuestro país es competencia del Poder Ejecutivo bajo el control parlamentario, como el resto de las actividades y las competencias del Poder Ejecutivo. Sin entrar en debate quería dejar estas constancias.

Las formas, los mecanismos, las instancias de respuesta en un sentido u otro hacen a la gestión del Ministerio y del señor Ministro, y me queda claro que trascienden y mucho este aspecto puntual del artículo 98 del Estatuto. Es un Ministerio con una competencia importante y yo me ubico en ese sentido. Lo único que dije fue que sigo trabajando en este tema, no solo en el caso de Uruguay sino también en la región, en la medida de mis posibilidades.

SEÑOR FERNÁNDEZ CHAVES.- Quiero hacer una pregunta para que el señor Canciller nos conteste sobre la prosecución de estas tratativas con Estados Unidos. Ante este acto notorio de presión por parte de dicho país, sobre todo por las consecuencias que tuvo en la actitud que adoptó posteriormente el gobierno de Estados Unidos, presumo que la posición uruguaya fue muy firme en las conversaciones que se sostuvieron.

SEÑOR MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES.- Y sigue siéndolo.

SEÑOR FERNÁNDEZ CHAVES.- Quiero hacer una pregunta al señor Canciller, para que en la medida de lo posible nos conteste sobre la prosecución de estas tratativas con Estados Unidos.

Presumo que ante este acto notorio de presión por parte de los Estados Unidos, sobre todo por las consecuencias que tuvo la posición uruguaya en la actitud que posteriormente adoptó el Gobierno de los Estados Unidos, la posición uruguaya fue muy firme en esas conversaciones que se sostuvieron.

Presumo entonces que tanto en el caso de los Estados Unidos y en otros, por ejemplo, respecto a las reiteradas manifestaciones verbales que realiza el Jefe de Gabinete del Gobierno argentino, introduciéndose permanentemente en temas internos uruguayos y dando opiniones desde la propia Casa de Gobierno de la República Argentina en conferencias de prensa que son televisadas -consecuentemente, hace esto en ejercicio del cargo; no son opiniones personales sino opiniones como jerarca opinando sobre temas internos uruguayos-, esas conversaciones siguen. El tipo de planteamiento verbal al que se refería el señor Ministro, que me parece muy atinado, seguramente existirá en otros casos, como por ejemplo en el del intervencionismo permanente que ha adoptado el señor Jefe de Gabinete argentino, cargo muy importante. Nosotros no lo tenemos y en consecuencia nos llama la atención. No nos olvidemos que cuando en Argentina se hizo la reforma constitucional por el Pacto de Olivos el Jefe de Gabinete iba a tener el papel del Primer Ministro. En consecuencia, es un cargo de gran relevancia, especialmente desde el punto de vista constitucional.

Concretamente, señor Ministro, quisiera saber si esas conversaciones -en este caso, me refiero exclusivamente al artículo 98 del Estatuto- con el Gobierno de los Estados Unidos de Norte América prosiguen en este instante y qué visión tiene el señor Ministro de las mismas.

SEÑOR MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES.- No puedo resistir la tentación de hacer un brevísimo comentario sobre la primera parte de la exposición del señor Diputado Fernández Chaves

porque, de lo contrario, sería una actitud de silencio absoluto sobre la cuestión, y aun cuando quede fuera del marco de la convocatoria podría dar lugar a una lectura diferente de la real.

Seguimos con preocupación esas expresiones. Está previsto algún encuentro en estos días con autoridades diplomáticas argentinas, donde seguramente tendremos oportunidad -con la misma discreción con la que hemos actuado en todo este capítulo- de expresar nuestro pensamiento y nuestra posición respecto de este tipo de situaciones, que no contribuyen a mejorar el clima de nuestro relacionamiento.

La semana próxima tendremos aquí la Cumbre Mercosureña, por lo que podremos conversar alguna de estas cosas, sin perjuicio de que en el correr de la semana podamos adelantar alguna otra gestión al respecto.

En cuanto al artículo 98 del Estatuto quiero decir lo siguiente. Como aclarábamos hace un momento, el efecto inmediato de la no suscripción de acuerdos o la no prosecución de la negociación de un acuerdo se tradujo en el corte de la ayuda militar, que tiene carácter anual y que, por lo tanto, habilita a que anualmente se consideren las pre-condiciones bajo las cuales opera esa ayuda militar. Por lo tanto, el tema tiene dos pies: uno en el departamento de Estado y otro en la Secretaría de Defensa de los Estados Unidos.

Hemos manejado la negociación o la conversación internacional con los Estados Unidos de nivel bilateral en la Cancillería y, por su parte, los funcionarios de la Secretaría de Defensa de los Estados Unidos han estado haciendo su propio trabajo. Afortunadamente, hasta ahora hemos coordinado, como debe ser, una postura única del Gobierno uruguayo en la respuesta al Gobierno americano. Es fácilmente imaginable que en ocasión de considerarse la ayuda militar del año próximo -creo que existe para ello una previsión que exige que sean incluidas estas ayudas dentro de determinados programas de asistencia- este tema vuelva a aparecer sobre la mesa, desde que ha ido creciendo en significación a partir de que setenta países -como me lo aclaraba el Embajador Sader- ya han celebrado este tipo de acuerdo. Por lo tanto, es evidente que podría desarrollarse alguna otra instancia, aunque no estoy en condiciones de afirmarlo ni de excluirlo; no está planteado hoy en día.

En algún momento se había previsto la posibilidad de una aproximación en la segunda quincena del mes de noviembre para mirar un poco el estado de situación del tema, pero no se concretó esa propuesta porque mantuvimos criterios básicos que no habilitaban esa ronda de consultas. Por lo tanto, el tema está del mismo tamaño que estaba cuando en su oportunidad diéramos una respuesta negativa y conocida públicamente por todos respecto al artículo 98 del Estatuto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quería dejar sentada alguna duda que en lo personal me merece la técnica utilizada de remisión por alguna cosa que el doctor Langón dejó planteada -el señor Ministro debe tener la versión taquigráfica de la asistencia del doctor Langón, de la Cátedra de Derecho Penal- con relación a lo abiertas que son algunas de las figuras que tipifican el propio Tratado y las dificultades que pueda haber en separar lo que es o no un crimen de lesa humanidad. Es una duda válida que él planteó y sugería poner las penas internacionales más tipificadas. Son las cosas que la Comisión irá viendo, ya que como verá el señor Ministro, el proyecto de ley es preocupación de este ámbito.

Agradecemos muchísimo al señor Ministro sus aportes y, como decía el señor Diputado Michelini, quizá de la lectura de la versión taquigráfica surja alguna otra consideración que nos ayude a trabajar en el tema, que será bienvenida por esta Comisión.

SEÑOR DÍAZ MAYNARD.- Sin pretender ingresar en una controversia o en reflexiones -el señor Diputado Michelini ha expresado con claridad algunas de las dudas que podrían plantearse-, en la exposición del señor Diputado Fernández Chaves se deslizan algunas reflexiones sobre la política exterior del Gobierno, fundamentalmente en su relación con la República Argentina, que estimo darían mérito a determinas consideraciones sobre las que preferiríamos no ingresar en esta instancia, porque no es el objeto de la convocatoria y desviaría el tema que ha dado mérito a la visita del Canciller. Creo que es un tema que sin duda está en la agenda privilegiada del Canciller y que será objeto, como él señalaba, de la próxima conferencia del MERCOSUR.

SEÑOR MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES.- Hace unas dos semanas fui invitado a comparecer en la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara, para tratar justamente algunas

de estas relaciones bilaterales. Allí hice una exposición sobre el estado de las relaciones argentino-uruguayas procurando sobre todo afincarme en qué era lo que efectivamente sucedía en esas relaciones.

Sugiero -del mismo modo que me han sugerido la lectura de las exposiciones del doctor Langón- que se lea el acta de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara, porque ahí se pone de relieve cuál es el género o tipo de relación que tenemos con la República Argentina, tanto en las relaciones vinculadas a proyectos binacionales de infraestructura como en las relaciones de comercio, en las negociaciones externas dentro del ACLA, en las de nuestro Convenio Biregional con la Unión Europea y en las de la propia negociación con la Comunidad Andina. Naturalmente, es una relación muy intensa, muy dinámica, con aspectos que nos convierten en socios muy singulares porque compartimos recursos naturales, tenemos canales comunes, tenemos pesca común, tenemos obras de infraestructura energética común, y una cantidad de aspectos que singularizan la relación argentino-uruguaya como una relación absolutamente diferente de la del resto de los países del mundo con los que Uruguay mantiene relaciones.

Por lo tanto, esta remisión que hago a esta acta podría salir al encuentro de alguna de las preocupaciones que se han expresado.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos la presencia del señor Ministro de Relaciones Exteriores y de sus asesores.

Se levanta la reunión.